

Educación social, ciudadanía y tercer sector¹

Maite Montagut

La educación social como educación para la ciudadanía

Nacemos ciudadanos, pero debemos aprender a serlo². Varios son los agentes y mecanismos socializadores que ejercen esa función y, entre ellos, la educación social puede ser uno de los más potentes vehículos para lograr acercarnos a gozar con plenitud lo que ello significa. Plantear esta vertiente de la educación social remite a considerar una doble función: en primer lugar, la educación social como un ejercicio llevado a cabo por parte de ciudadanos proactivos, sus profesionales, y en segundo lugar, ese ejercicio profesional induce el incremento de derechos ciudadanos en las personas sobre las que recae su práctica educativa. Para analizar estos aspectos parece necesaria una primera reflexión sobre el alcance de lo que la ciudadanía posibilita y de los requisitos que la hacen posible y que, por ello, delimitan su disfrute.

El ciudadano es una persona que, por pertenecer a una comunidad, se le ha reconocido un conjunto de derechos y tiene, a su vez, una serie de obligaciones para con esa comunidad³. Este es el enfoque de la ciudadanía liberal de las democracias modernas, que se instaura con el nacimiento del capitalismo. Suele recurrirse a la descripción que hizo Thomas Marshall en su muy nombrada conferencia de mediados del siglo XX “Citizenship and social class”⁴, para definir los derechos de ciudadanía. Marshall concibió la ciudadanía como el conjunto de derechos civiles, políticos y sociales conseguidos por los individuos (por las personas) de forma progresiva desde los inicios del capitalismo. Aunque debe plantearse con una cierta elasticidad y de acuerdo con la evolución histórica de cada país, de manera general puede asignarse el reconocimiento de cada uno de esos derechos a un siglo distinto. El primer elemento, los derechos civiles, está compuesto por aquellos derechos necesarios para el ejercicio de las libertades individuales que precisaba el nuevo orden social, el capitalismo. Se trata del reconocimiento de que todas las personas son libres e iguales frente a la ley establecida en el siglo XVIII mediante un conjunto de normas, de leyes, encaminadas a defender esas libertades individuales. La libertad jurídica entre las personas: (*«Los hombres nacen y permanecen libres e iguales desde el punto de vista del derecho»*), fue para la burguesía una conquista necesaria contra los privilegios hereditarios, fundamento de la sociedad feudal europea —y de otros medios de producción en otros lugares—.

El ciudadano es una persona que, por pertenecer a una comunidad, se le ha reconocido un conjunto de derechos y tiene, a su vez, una serie de obligaciones para con esa comunidad

Una vez que la libertad se consolidó, hicieron su aparición, en el siglo XIX, los derechos políticos. Significa el derecho a participar en el ejercicio del poder político, como miembro y elector del gobierno (o sea de la autoridad política). El paso del sufragio censatario (donde sólo podían votar los que

estaban inscritos en el censo de propietarios), al sufragio universal (así mal denominado por el hecho de estar sólo destinado a la mitad de la población: los trabajadores masculinos), permitió que los trabajadores se organizaran políticamente y eligieran también a sus representantes. Se trató, pues, de la garantía de viejos derechos a nuevos sectores de población. El primer país en donde se estableció el derecho *universal* (masculino) fue Francia en 1848 y hasta final del siglo se extendió a la mayoría de los países capitalistas. El sufragio femenino se inicia a finales de siglo XIX y se extiende durante el primer tercio del siglo XX, con alguna importante excepción. A estos derechos progresivamente adquiridos y extendidos, se añadieron en el siglo XX los denominados derechos sociales. Este tercer elemento significa el reconocimiento de que el Estado debe garantizar unos niveles mínimos de bienestar y seguridad económica que permitan a todas las personas vivir de acuerdo con los estándares de vida prevalecientes en su sociedad. Representa la aparición de unas *necesidades sociales* que deben ser cubiertas por el Estado y que abarcan las actuaciones políticas en materia de educación, de salud, de ocupación, de vivienda y de servicios sociales. Todo ello confluye hoy en lo que venimos denominando derechos de ciudadanía. Derechos que se obtienen por el mero hecho de haber nacido en una sociedad democrática de capitalismo avanzado.

Como antecedentes de esos derechos de ciudadanía relativamente recientes, encontramos las políticas asistenciales desarrolladas hasta finales del siglo XIX; o el conjunto de medidas protectoras para establecer libremente un contrato de empleo con el fin de garantizar el derecho civil. O la protección social, iniciada con la Legislación de Bismarck en 1882 (sólo para los trabajadores), entre otras. Pero tal vez el paso importante fue el reconocimiento del derecho a la educación. La educación de los niños tiene una conexión directa con la ciudadanía, es un prerrequisito indispensable para la libertad civil. Cuando el Estado garantiza que todos los niños tendrán acceso a la educación está poniendo las bases para que la definitiva ciudadanía sea efectiva; por ello, el derecho a la educación es un derecho social genuino de ciudadanía al permitir el desarrollo del futuro adulto. Así considerado puede ser visto, más que como el derecho del niño a ir a la escuela, como el derecho del ciudadano adulto a ser educado. Otro Marshall, esta vez el economista Alfred Marshall, en su conferencia “El futuro de la clase obrera” pronunciada en Cambridge en 1873 expuso que *“era preciso que los trabajadores no fueran máquinas sino caballeros, hacía falta “civilizar” a los trabajadores. Para ello, el Estado debía imponer de alguna forma su capacidad coercitiva, por ejemplo, obligando a los niños a asistir a la escuela, porque los que no han recibido educación no pueden apreciar, y por tanto no pueden elegir libremente las cosas buenas que distinguen la vida de los caballeros de la vida de la clase trabajadora: se trata, decía, de obligarlos a subir el primer peldaño, y de ayudarlos, si ellos quieren, a subir muchos más”*⁵.

Todos estos derechos o reconocimientos han sido posibles y se han consolidado básicamente por dos vías, de un lado fruto de las presiones –luchas incluso en algún momento- de buena parte de los trabajadores o de las clases o grupos menos favorecidos, y en este sentido pueden ser entendidos como una conquista por parte de las personas, pero, del otro, son también una necesidad del propio sistema económico y político que rige el mundo moderno, pudiendo

considerar que la democracia política necesita un electorado educado, o también que la fábrica o las industrias requieren de trabajadores y técnicos con suficiente formación. En teoría, (ya que estamos en un análisis formal de lo que representa) para el liberalismo todos los que poseen ese estatus de ciudadano son iguales respecto a los derechos y obligaciones que la propia condición concede. Ahora bien, aunque se trata de un principio universal, no quedan determinados cuáles son o deben ser esos derechos y deberes, sino mas bien ha sido su propio desarrollo lo que ha permitido ir elaborando una imagen de ciudadano ideal a partir de la cual se puede medir su desarrollo y el camino a seguir para su profundización.

Esta concepción liberal de la ciudadanía pone énfasis en los derechos, pero ignora las obligaciones que las personas deben asumir. La instauración del liberalismo promulgó ese enfoque basado en el reconocimiento formal de unos derechos y relegó la parte de los deberes a la mera participación en los sufragios. Esta percepción de lo que nos incumbe en tanto que ciudadanos se ha ido interiorizando individualmente y consolidando colectivamente con el avance de las sociedades. Por ello, la expansión y el crecimiento del estado del bienestar –sostenible si todas las personas tienen capacidad para consumir, nos ha hecho a todos muy conscientes de que somos sujetos de derechos y ha ido promoviendo la expansión o generalización de una cierta actitud individualista. Lo hemos interiorizado bajo la forma de unos derechos fundamentales cuyo cumplimiento debe exigírsele al Estado, todo lo que anda mal le es atribuido, (percepción que queda reflejada en la expresión frecuentemente escuchada de “la culpa la tiene el gobierno”; nosotros ya pagamos los impuestos y es el Estado el que debe cuidar a los desfavorecidos). Aunque es verdad que los gobiernos son elegidos para que actúen en nombre de la ciudadanía y para intentar paliar los desajustes sociales –generados, no olvidemos, por la propia sociedad, con frecuencia ignoramos la segunda parte de esa condición que nos define como ciudadanos. Olvidamos que los derechos implican también deberes.

Esta concepción liberal de la ciudadanía pone énfasis en los derechos, pero ignora las obligaciones que las personas deben asumir

Frente a este enfoque, esa percepción e interiorización de las ideas liberales, disponemos de otra opción para analizar y pensar la ciudadanía, que es la que nos ofrece el republicanismo. La teoría republicana moderna permite ampliar su concepción y hacer referencia a las obligaciones que también todo ciudadano tiene para con su comunidad. Los ideales de una ciudadanía republicana nos permiten pensar en una persona que no sólo tenga reconocidos unos derechos sino también que actúe en tanto que miembro comprometido con su comunidad, que asuma las obligaciones ciudadanas. Las personas dependen unas de otras, son, somos, esencialmente criaturas sociales. Todo lo que somos se ha producido socialmente: ser humano es *ser* con los otros. Por tanto, no sólo las administraciones públicas o los gobiernos, deben asumir su responsabilidad para con la sociedad sino que en toda comunidad humana, y más aún en una democracia, cada individuo es un poco responsable de lo que pase en el conjunto de la sociedad. Desde la participación y la implicación, hasta la denuncia y el debate público.

Dos son los aspectos de la teoría republicana que pueden ser interesantes resaltar aquí⁶, uno es la concepción de la libertad como no-dominación (eso es, estar a salvo de la interferencia arbitraria de otros, ser capaz de disfrutar de un sentido de seguridad y paridad con los demás) [es algo más profundo que

No es posible
concebir una
democracia en la
que los
ciudadanos no
unan sus e
sfuerzos, para
constituir
asociaciones o
para incidir en
asuntos públicos

la libertad del liberalismo], el otro, es el compromiso hacia la comunidad en aras a conseguir una *buena sociedad*. La libertad del republicanismo requiere que nadie pueda interferir en las propias decisiones. No se trata de que no hayan interferencias, sino de que no hayan individuos que puedan tener el poder para ejercer (o no ejercer) ninguna interferencia. (Aunque este aspecto debe analizarse más profundamente ya que para que alguien sea libre de hacer algo, tiene que ser amo de sí mismo, y a ello volveremos más adelante). Del otro lado, el bien común es una cosa de todos, no solo del gobierno, aunque éste actúe en nombre de todos. El liberalismo separó la esfera pública de la privada, sin embargo, si bien es esencial para toda democracia la separación entre una sociedad política y una sociedad civil, no es posible concebir una democracia en la que los ciudadanos no unan sus esfuerzos, sin presión, siempre que lo deseen, para constituir asociaciones o para incidir en asuntos públicos. La política es algo más que aquello que hacen los políticos, si tomamos el enfoque de Aristóteles, se trata del asunto de la *polis* (de la ciudad), eso es, la acción ciudadana, civil, relativa a su ordenamiento. Los ciudadanos deben participar e implicarse, denunciar y debatir los asuntos públicos (de todos), y para ello es preciso gozar de libertad. Por tanto, puede concebirse la existencia de un nexo entre ambos aspectos, no puede darse una cosa sin la otra y de ahí la importancia de la libertad, también, para conseguir una sociedad mejor.

Una *buena*
sociedad es
aquella en donde
sus ciudadanos
se implican en el
bien común

La acción política, pues, no acaba con la delegación del poder a través del voto. Una *buena sociedad* es aquella en donde sus ciudadanos se implican en el bien común, en donde unos ciudadanos *republicanos* participan, construyen y hacen democracia. En el quehacer de esa ciudadanía se plantea una gran paradoja: cuanto mayor es la participación libre y voluntaria de los ciudadanos en las tareas de la solidaridad o compromiso, es decir, cuanto mayor es el desempeño de la responsabilidad solidaria (y por tanto, cuanto menos individualismo hay), mayores son las posibilidades de que ellos mismos y sus conciudadanos sean más libres. Cuanta más responsabilidad social (política) se ejerce, más grados de libertad se consiguen. Ser responsable, es ser capaz de responder de algo ante alguien y querer hacerlo, y ser capaz, significa no sólo poder hacerlo sino también haber actuado libremente, sin coacción. Por ello, la libertad y la responsabilidad son inseparables. Son dos características esenciales del ser humano (estar en condiciones de poder ser responsable, de un lado, y llevarlo a la acción, del otro). Este ideal refleja la existencia de un *déficit* de ciudadanía que se analiza más adelante.

Un espacio importante para actuar desde y por la ciudadanía son las iniciativas cívicas para generar solidaridad en un mundo desigual y competitivo; o las asociaciones voluntarias que están orientadas hacia la resolución de problemas específicos que afectan a determinadas personas o colectivos, iniciativas que representan una intervención pública realizada desde el ámbito privado. Se trata de una acción sobre los demás, o sobre el ámbito común, que posee efectos públicos. Es, por ello, una acción política –en tanto que incide en la esfera pública– pero no partidista –no canalizada a través de los partidos políticos o la acción de los gobiernos. Se trata, en expresión de Salvador Giner, de “lo privado público”⁷.

El déficit de ciudadanía

Para la teoría política los criterios de ciudadanía están fundamentados sobre una base igualitaria, sin embargo en la práctica encontramos distintos grados de acceder a los derechos que ello representa. Sabemos que el ejercicio de los derechos de ciudadanía no es independiente de la posición de clases, más bien es a menudo dependiente de los privilegios y recursos, ya sean económicos, educativos, u otros, como el tiempo o las energías disponibles. El sexo, (ser hombre o ser mujer), la pobreza, (no disponer de recursos suficientes), la inmigración, (llegar de otros países en busca de medios de vida) o la cultura, (tener unas prácticas culturales o religiosas distintas) son los principales elementos que distribuyen los derechos de ciudadanía de manera desigual. Nos acercáramos más a la realidad si en lugar de hablar de derechos universales habláramos de derechos para los varones, con recursos, con estudios, blancos y de cultura occidental.

Aunque ya se ha empezado a debilitar, la imagen del ciudadano ideal cubierto de derechos ha venido siendo la del trabajador masculino. Por ello, en muchos países, los derechos, las identidades y la participación social han venido siendo determinadas por la vinculación con el mercado de trabajo. La historia del estado del bienestar y la ciudadanía está vinculada a la historia del desarrollo de las sociedades de empleo y, en ellas, las relaciones de mercado capitalista, la pobreza y la educación insuficiente o inadecuada, tienden a reducir los derechos a meras capacidades formales, una consecuencia que ha propiciado la necesidad de la política social. Y la necesidad de la intervención social. Y, en este sentido, una intervención social para **capacitar** a esas personas o colectivos frente su **incapacidad** para ejercer como ciudadanos.

Una intervención social para capacitar a esas personas o colectivos frente su incapacidad para ejercer como ciudadanos

El educador como capacitador

Si los derechos se fundamentan en la libertad, y no hay libertad sin capacidad para elegir, puede plantearse analizar la existencia de una discapacidad individual y/o colectiva para gozar los derechos de ciudadanía, y de los educadores como *capacitadores* frente una *discapacidad social*.

El educador/a social, ese enlace entre la persona y la comunidad tiene una labor muy importante a ejercer de cara a conseguir el máximo disfrute de la ciudadanía para el mayor número de personas posible, incidiendo en aquellas que padecen una *discapacidad social*. Esa discapacidad *social* debería ser tratada de igual modo que la discapacidad física o intelectual (aunque las últimas pongan límites al disfrute de la primera), eso es, incidiendo con las debidas herramientas y buenas prácticas. Cuando las personas sufren discapacidades personales que les limitan sus capacidades sociales, sus derechos deben ser vigilados –ya que no pueden ser ejercidos– por otras personas en su nombre. Papel primordial para la educación social.

Partiendo del enfoque republicano, la educación social es una labor privilegiada para fortalecer la ciudadanía, para participar en el espacio público –espacio social- para ejercer la voz de los sin voz, para canalizar las demandas y conseguir los derechos de las personas y/o colectivos discapacitados para su ejercicio. Decía el profesor Joan Subirats en un reciente artículo en el periódico *El País*⁸, que necesitamos un poco más de radicalidad democrática, recordando que democracia no es sólo el mantenimiento de unas reglas de juego y de representación determinadas, sino que los valores que la democracia transporta, eso es, sus *promesas*, son también promesas de igualdad y de transformación social. En definitiva, de lo que se trata es de mejorar las condiciones de vida de la gente. Y si estamos en lo cierto, con más participación, más igualdad, bienestar y educación se van a conseguir.

El educador como agente de políticas públicas

La educación social es una política de intervención relacionada con los derechos sociales

La educación social es, sin duda alguna, una política de intervención relacionada con los derechos sociales. Son los estados del bienestar los que definen, desde su lógica interna, esa necesidad de atención a los menos favorecidos o a los colectivos con altas tasas de vulnerabilidad. El Estado protector (o Estado asistencial o del bienestar, denominaciones todas ellas usadas desde las diversas perspectivas académicas), es, por su propia definición, el garante de ese plus de educación, de esos *cuidados*, que cubren las necesidades no satisfechas por el mercado.

Lo que hoy venimos denominando «estado del bienestar» corresponde a una forma de organizar la vida social –política y económica- en las democracias capitalistas después de la segunda guerra mundial. Un mundo en el que los destrozos de la guerra, unidos a los efectos de la depresión económica de los años 30, mostraba un sistema incapaz de generar empleo y bienestar para la mayoría, y propiciaba la búsqueda de una alternativa que ofreciera a los ciudadanos derechos económicos y sociales sin por ello sacrificar las libertades que se habían alcanzado. Conservadores, liberales y socialistas democráticos compartieron esta estrategia, en la que el mercado, que había tenido hasta el momento una clarísima preeminencia, cedía parte de ella al Estado y a los nuevos valores que lo acompañaban: la democracia participativa y la solidaridad colectiva frente al puro éxito individual. Una de las características de ese nuevo modelo de gestionar el Estado moderno es la distribución de servicios públicos a cambio de impuestos (redistribuyendo los recursos en el interior de cada Estado). Los estados del bienestar tuvieron un periodo de unos 30 años de esplendor y, desde los años 80 del siglo pasado, han entrado en una espiral de dificultades presupuestarias para atender las nuevas demandas sociales. Un nuevo orden económico y político, denominado como globalización, ha distribuido de forma distinta el empleo y los beneficios y con ello ha dificultado que los Estados nacionales (que son los responsables de las políticas sociales) pudieran mantener los niveles de protección conseguidos en los decenios anteriores. Sin embargo, y debido a que esas políticas protectoras son precisamente las que han consolidado el reconocimiento de unos derechos sociales, parece difícil volver atrás y por ello se ha hecho

necesario hallar nuevas fórmulas para seguir prestando los servicios. Una de ellas que, en más o menos grado, se ha ido dibujando en todas las democracias avanzadas es un nuevo escenario en donde muchas de las actividades en política social (y, por tanto, en educación social) están siendo llevadas a cabo por entidades civiles, privadas, y no directamente por instituciones o centros que pertenecen a la administración pública. ¿Afecta ello de algún modo a la labor que se realiza? ¿Se ven afectados los derechos sociales si los servicios no los presta directamente la administración pública? Veamos algunos aspectos que nos pueden ayudar a analizar el fenómeno.

Al igual que en otros campos de la vida política, en la política social se han venido produciendo cambios significativos como consecuencia de las dificultades, económicas y políticas, para mantener las políticas públicas de bienestar social. Desde hace algunos años hay una mixtura público/privada en la puesta en práctica de políticas sociales. El gran desarrollo de entidades no lucrativas y el incremento del voluntariado –dos fenómenos que aún estando interconectados, son distintos– son su más clara plasmación. En estos momentos, una buena parte de los programas de atención social son llevados a cabo por entidades de la sociedad civil con financiación pública. Cada vez más, la administración –en todos sus distintos niveles– contrata o hace convenios con entidades y organizaciones de la sociedad civil para que lleven a cabo las tareas que hasta ahora prestaba directamente a través de sus instituciones. ¿Qué está sucediendo en nuestro sistema de protección social? Todo parece apuntar que, sin negar que pueda haber casos de clara privatización, en la mayoría de las políticas de los servicios sociales, se está iniciando una nueva etapa en la que toma gran importancia la gestión privada de determinados servicios públicos, creando un nuevo sector económico –o *tercer sector*– que actúa en la acción social.

El tercer sector de acción social, es una esfera que aparece frente al espacio público (compuesto por la actividad de las administraciones del Estado) y al privado (o conglomerado de relaciones de la sociedad civil movida por sus intereses y cuyo exponente más claro –aunque no el único– son las relaciones de mercado). Ese espacio es el constituido por las actividades que parten (con iniciativa voluntaria) de entidades de la esfera privada de la ciudadanía para proyectarse de manera altruista (no para obtener beneficios) sobre terceros, es decir, sobre la esfera pública. Se trata de otro sector –económico, social y político– vinculado e interconectado con los dos sectores tradicionales, es aquel terreno de lo *privado público*. El tercer sector de acción social está, pues, constituido por las actividades de particulares dirigidas hacia el interés común y que se organiza, básicamente, en asociaciones no lucrativas. Nos encontramos con un conglomerado de pequeñas organizaciones –y alguna de grande– con distintas fórmulas jurídicas, que prestan servicios sin ánimo de obtener beneficios y que canalizan también –aunque no necesariamente–, la acción voluntaria de muchos ciudadanos. Aunque haya trabajo voluntario, las entidades no lucrativas son una fuente inagotable para el trabajo profesional. No podrían llevar a cabo su cometido sin el trabajo de profesionales del trabajo social y, por tanto, de la educación social. En definitiva, se trata de la gestión de determinados servicios públicos que llevan a cabo entidades de la sociedad civil. Es, pues, una actividad que es pública pero que no está directamente

El tercer sector de acción social está, pues, constituido por las actividades de particulares dirigidas hacia el interés común

realizada por el Estado a través de su administración y sus funcionarios. Es también una actividad decidida libremente por componentes de la sociedad civil (en este sentido es privada), pero sin estar vinculada al mundo mercantil, sin lucro. Así pues, configura el tercer sector de acción social el conjunto de entidades u organizaciones, ya sea con profesionales, ya con voluntarios, que prestan servicios a determinados colectivos o personas, o a la comunidad de forma genérica. En suma, que dirigen su actividad, básicamente,

- a la satisfacción de las necesidades sociales, al tiempo que
- no poseen afán de lucro,
- que funcionan con una combinación de trabajo profesional y trabajo voluntario -en mayor o menor grado- y
- que son financiadas, en gran parte, por el sector público.

Se ha desarrollado de diversas maneras en los distintos países, ya que depende no sólo de la historia y experiencias de la sociedad civil, sino también del grado de desarrollo del Estado benefactor, de cómo se han interrelacionado los dos sectores y, por tanto, del modo de entender cómo debe ser el desarrollo de la organización del Estado. ¿En qué sentido podemos decir que se están privatizando los servicios? ¿Es eso *privatización*? Y si no lo es, ¿cómo puede ser definido? Entramos de lleno en el dilema entre lo público y lo privado. Público, con frecuencia significa *común* y no necesariamente gubernamental. El ciudadano con espíritu público o espíritu cívico es el que se preocupa por toda la comunidad; pero en el mundo moderno los conceptos de gubernamental y público se han entrelazado tanto que, en ciertos contextos, son intercambiables. En definitiva, decir que alguna actividad es pública es invocar los derechos del propósito y la responsabilidad pública. Decir, en cambio, que algo es privado es dejarlo al ajuste del interés de las partes.

La creciente
borrosidad de los
límites entre
público y privado
y, se encuentran
entre los
principales
problemas al
analizar las
transformaciones
de los estados
asistenciales

La privatización puede definirse como un cambio a manos no gubernamentales de alguna, o de todas, las funciones al producir un bien o un servicio que antes era producido, o que podía ser producido, públicamente. En el uso del concepto, hay, al menos, dos interpretaciones y cada una de ellas tiene efectos distintos. Para unos, la privatización va asociada principalmente a unas disposiciones según las cuales el gobierno delega, a la vez, la prestación de los servicios y el cobro de fondos para financiarlos, eso es, traspasa la responsabilidad al sector privado y el bien o servicio pasa a regirse por las leyes del mercado, excluyendo o permitiendo su consumo en función de criterios de rentabilidad económica. Un segundo uso está relacionado con las versiones que delegan lo primero (la prestación de los servicios) pero dejan responsable al gobierno por lo segundo (su financiación). Esta fórmula no tiene los mismos efectos sobre la responsabilidad de la titularidad del servicio. Por ello, para analizar el movimiento que se está produciendo en la moderna política social, es mejor no hablar de privatización, ya que la privatización varía los derechos entre lo público y lo privado. Debería hallarse una palabra para definir esta segunda acepción que se refiere a un fenómeno nuevo de la gestión pública desde el ámbito privado (desde la sociedad civil). La creciente borrosidad de los límites entre público y privado y, sus implicaciones, se encuentran entre los principales problemas al analizar las transformaciones de los estados asistenciales. Las nuevas formas institucionales mixtas deben ser conceptualmente interpretadas si se quiere comprender y planear con eficiencia la atención de las necesidades sociales.

Esta cesión de la gestión, puede no ser estrictamente un asunto administrativo ni los argumentos en su favor estrictamente técnicos. Por el contrario, el argumento de ceder la gestión pero no la responsabilidad, puede ser una preferencia normativa por reducir las dimensiones del gobierno y utilizar sistemas de prestación de política más pequeños y descentralizados. Esta línea de argumento no niega abiertamente la importancia de los programas de política social; de hecho, parece reconocer su importancia. Además puede ser visto como una cesión a la comunidad de parte del poder del Estado. Sin embargo, las actuales discusiones sobre la gestión privada de los servicios sociales comienzan, para unos, como si los servicios no prestados por la administración pública, a través de funcionarios, no pudieran ser considerados como públicos. Para otros, como si lo que estuviera en juego fuese una simple cuestión de aumentar la eficiencia. Más, la elección del modo de prestación es sólo una parte de un equilibrio más general que, además de la eficiencia, afecta la responsabilidad (ya sea pública o privada, ya, colectiva o individual). Quienes proponen la prestación de servicios a través del sector no lucrativo suelen afirmar, o bien, que la prestación puede ser más eficiente (a menor costo); o bien más humana y eficaz. La innovación en los esfuerzos privados, la ausencia de una burocracia costosa e innecesaria (muchas veces), la capacidad de identificar con precisión a los “realmente necesitados” por medio de un conocimiento local o personal directo, y la experiencia empresarial del sector privado, son algunos de los elementos que sin duda repercuten en la suposición de unos mejores resultados. Sin embargo, en muchos casos esas comparaciones directas de costo o eficiencia son, en gran parte, improcedentes. El principal objetivo al recurrir a canales no lucrativos puede no ser el hecho de buscar una mayor eficiencia al prestar algunos servicios, (que de todas maneras podrían ser prestados), sino tal vez llegar mejor a los usuarios (o a las necesidades) o a desempeñar papeles para los cuales una dependencia pública los hace más complejos. Sin olvidar que, en algún caso, puede también tratarse de un deseo de aligerar la carga del sector público, corresponsabilizando a la sociedad civil en esos quehaceres.

Es evidente que esa intervención en lo público desde lo privado es una fuente generadora de participación, de ciudadanía. Sin embargo, el proceso no está exento de efectos perversos. Por ejemplo, al tratarse de un fenómeno de reciente aparición (y además que en España anda paralelo a la construcción muy reciente de un Estado social y protector), podría dar lugar a situaciones de dejación o abandono de responsabilidades gubernamentales (determinadas ideologías pueden aprovechar el empuje de este fenómeno para limitar la responsabilidad gubernamental). Otro efecto no deseado anda de la parte de la sociedad civil ¿hasta qué punto se es conciente de la responsabilidad social que se adquiere? ¿Es una plataforma de poder para alguna organización, que compite con los responsables gubernamentales? ¿Es el tercer sector un espacio para solucionar problemas particulares (o incluso para enriquecerse) más que para trabajar por el bien común? Por todo ello, parece que la pregunta central en nuestra reflexión gira alrededor de si podemos seguir hablando de que los servicios que se prestan son públicos. No hay una respuesta clara ya que pueden entrar de lleno en su consideración y pueden también perder ese importante atributo tanto por parte de los responsables gubernamentales como los representantes de la ciudadanía. De un lado esas preguntas nos remiten a comportamientos de los ciudadanos implicados en esas organizaciones, y aquí hay de todo como en cualquier otra esfera de la vida social (recordemos

los casos que han salido a la luz pública en los últimos meses⁹). Esperemos que la democracia (la denuncia, el control, la participación, la transparencia) vaya *limpiando* ese espacio de las malas prácticas que puedan haberse instaurado. Y de otro lado, depende, también, de la voluntad de los poderes o administradores públicos para ejercer sus responsabilidades. Puede hablarse de servicio público siempre que se cumplan unas determinadas condiciones. La más importante es la de la responsabilidad del servicio. Si el Estado, a través de sus administraciones, sigue siendo el garante de la atención de las necesidades sociales, estas políticas o servicios entran dentro de la categoría de responsabilidad pública. Pero para ello, los gobernantes deben velar para que no exista ninguna discriminación. Ningún ciudadano puede ser discriminado en la cobertura de sus necesidades sociales ni por razones de costo ni por ninguna otra razón. El Estado –la administración pública, debe garantizar a todos los ciudadanos la igualdad de tratamiento de sus necesidades, ya sean cubiertas por funcionarios o por entidades privadas- y además debe poner los mecanismos necesarios para evaluar los resultados de esos servicios ya que, en última instancia, a él le corresponde esa responsabilidad. Debe trabajar para que no haya ciudadanos de distintas categorías. Si se ponen en funcionamiento los mecanismos necesarios para garantizar la responsabilidad pública y colectiva, podremos seguir hablando de *servicios públicos*, aunque sean gestionados o producidos por medio de entidades privadas.

A modo de cierre: el ejercicio de la educación social para la ciudadanía

La exposición anterior conduce a plantear algunos de los aspectos del trabajo de la educación social hoy, a comienzos del siglo XXI, en un escenario de mudanzas en las políticas de intervención social que han consolidado una mixtura público/privada en el bienestar social¹⁰ y la necesidad de incrementar la democracia a través de nuevas –o viejas si nos remitimos a la idea de la Grecia de Aristóteles- formas de ciudadanía. En especial, a la función del educador/a social como un profesional que actúa en la esfera de lo público, en tanto que ciudadano comprometido, y que a su vez su actuación repercute y promueve más ciudadanía y, por tanto, multiplica las posibilidades de participación social. Se trata de elementos que requieren reflexión y debate y, por ello, parece oportuno exponerlos en forma de dilemas que deben ser planteados en el ejercicio de la profesión desde las diversas áreas, tanto desde la comunidad, como del propio sector o de la administración de lo público.

La educación social y la ciudadanía

Como se ha venido exponiendo, varios son los aspectos que vinculan ambas dimensiones. Se trata de una profesión, aunque no la única, que tiene un plus añadido ya que el propio ejercicio de la profesión conduce a ejercer en tanto que ciudadanos y, a su vez, su realización genera más ciudadanía al incidir sobre la realización de los derechos de otras personas. En primer lugar, parece

evidente que el educador al realizar su labor, actúa como ciudadano proactivo capaz de movilizar las dinámicas sociales y actuar como agente indiscutible de cambio social. ¿Se trata ello de una acción consciente, o se realiza de manera automática al ejecutar la labor profesional? Si se plantea que debe ser una acción *transformadora* de la realidad en el sentido de que al ejercer su función se profundiza la democracia, parece evidente que debe ser planteado como un compromiso profesional, como una exigencia en el momento de establecer una relación contractual. Se plantean algunas dificultades puesto que el objetivo sería lograr más ciudadanía, con ello, más participación y capacitación de la sociedad civil para poder corresponsabilizarse del gobierno de *lo público*, en un contexto en que el compromiso o contrato de trabajo no se realiza con *la sociedad* sino que se establece con la propia administración pública. El nexo entre sociedad e individuo a través de la educación social, cobra aquí una nueva dimensión y plantea nuevos dilemas.

El nexo entre sociedad e individuo a través de la educación social, cobra aquí una nueva dimensión y plantea nuevos dilemas

Si la educación social canaliza la voz de los *sin voz*, eso es, sirve para reivindicar y dotar de ciudadanía a los *discapacitados sociales*, ¿debe ello dirigirse a la sociedad, o bien al gobierno? La ciudadanía requiere el reconocimiento por parte de los gobiernos pero también hacerlo posible por parte de la propia sociedad civil. Ambas esferas están implicadas, deben crearse los canales participativos para que al incluir, también, a esas personas o colectivos vulnerables puedan ejercer sus derechos de ciudadanía y deben ser vistos por sus conciudadanos como sus iguales en derechos. Aun queda esbozado otro aspecto relacionado con el fortalecimiento de la ciudadanía a través del tercer sector. Las entidades no lucrativas que gestionan servicios sociales posibilitan el compromiso de muchas personas a través de la participación en la cobertura de necesidades sociales, ya sea a través del trabajo profesional o de trabajo voluntario. Y ahí reside la dificultad, ya que muchas veces el trabajo voluntario realizado en las entidades no lucrativas es visto de manera negativa por parte del sector profesional, y no sin razón. Si bien es verdad que el voluntariado puede ser utilizado en algunas ocasiones como sustituto de la contratación de un profesional, a su vez, estas entidades son una fuente muy importante de creación de ocupación¹¹. Deberían articularse mecanismos que permitieran garantizar al tercer sector la colaboración tanto en la consolidación y reconocimiento de la profesión como la canalización de las actividades de voluntariado.

La Educación social y las políticas

Con referencia a la acción política, varios son los aspectos que han ido emergiendo a lo largo de las anteriores reflexiones. Unos están vinculados con las demandas sociales y los otros con la responsabilidad de gobierno. El reconocimiento de la educación social como una profesión que fortalece la sociedad civil, estaría en relación con su capacidad de responder a las demandas sociales que se le dirigen. Ahora bien, ¿qué demanda exactamente la sociedad? Es importante analizar aquí el papel de los medios de comunicación que se atribuyen la voz de la sociedad. La sociedad como un ente colectivo no suele expresarse¹² sino que los medios *hablan* en nombre de ella. En este sentido, muchas de esas “demandas sociales” van en la línea de pedir un mayor control directo y el incremento de la seguridad ciudadana,

aspectos ambos que entorpecen la labor de la educación social (aunque sabemos que la educación lleva acompañado un aspecto de control social indirecto). Se apunta aquí un nuevo reto para la educación social que es el de la movilización de las dinámicas sociales.

En la mixtura público/privada del bienestar social, debe delimitarse de nuevo las funciones de la administración pública y las responsabilidades de la sociedad civil. El debilitamiento del sector público, en tanto que gestor y dispensador directo de los servicios, debe ir acompañado de un fortalecimiento del ejercicio de su responsabilidad en otros aspectos tales como el análisis, la programación o la evaluación, y ello abre nuevos espacios a los cuales debe también vincularse la educación social. En definitiva, y a modo de síntesis, algunos retos y dilemas planteados en el ejercicio de la profesión a los cuales debe irse dando respuesta mediante la práctica profesional, están vinculados, a mi entender y en el ámbito aquí tratado, a tres grandes cuestiones:

- ¿cómo conseguir *capacitación social* que genere ciudadanía?
- ¿cómo mantener el sentido público de los programas o servicios de las ONG?
- ¿cómo articular la responsabilidad del gobierno con la responsabilidad de la sociedad civil?

Bibliografía

- Aristóteles** (1997), *Lapolítica*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid.
- Beiner, R.** (ed.) (1995), *Theorizing Citizenship*. State Univesity of New York Press. New York.
- Billis, D.; Harris, M.** (Ed.) (1996), *Voluntary Agencies: Challenges of Organisation & Management*. Macmillan Press. London.
- Bresser, L.C.; Cunill, N.** (ed.) (1998), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Paidós. Buenos Aires, México y Barcelona.
- Camps, V.; Giner, S.** (1998), *Manual de Civismo*. Ariel. Barcelona.
- Cortina, A.** (1998), *Democracia participativa y sociedad civil: una ética empresarial*. Fundación Social: Siglo del Hombre. Santafé de Bogotá.
- Dahl, R.** (1999), *La democracia, una guía para los ciudadanos*. Taurus. Madrid.
- Donati, P.** (1999), *La Ciudadanía societaria*. Universidad de Granada. Granada.
- Elster, J.** (ed.) (1999), *Deliberative Democracy*. Cambridge Univesity Press. [La democracia deliberativa. Gedisa. Barcelona, 2001].
- Espada, J.C.** (1996), *Derechos sociales del ciudadano*. Acento editorial. Madrid.
- Esping-Andersen, G. et al.** (2002), *Why we need a New Welfare State?* Oxford University Press.
- Giner, S.** (1995), “Lo privado público: altruismo y politeya democrática”,

Revista de Estudios Políticos, nº. 88, abril, pp. 9-29.

Giner, S. (1996), *Carta sobre la democracia*. Ariel. Barcelona.

Hirst, P. (1996), *Associative Democracy: New forms of Economic and Social Governance*. Polity Press. Cambridge.

Johnson, N. (1990), *El estado del bienestar en transición*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.

Keane, J. (ed.) (1988), *Civil Society and the State. New European Perspectives*. Univesity of Westminster Press. London.

Marshall, T.; Bottomore, T. (1998), *Ciudadanía y clase social*. Alianza. Madrid.

Mishra, R. (1990), *The Welfare State in Capitalist Society*. Harvester Wheatsheaf. Hertfordshire.

Montagut, T. (coord.) (2003), *Voluntariado: La lógica de la ciudadanía*. Ariel. Barcelona.

Montagut, T. (2004), *Política Social: una introducción*. Ariel (2ª edición). Barcelona.

Mouffe, Ch. (1999), *El retorno de lo político: comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radial*. Paidós. Buenos Aires y Barcelona.

Muñoz del Bustillo, R. (ed.) (2000), *El Estado del Bienestar en el cambio de siglo*. Alianza. Madrid.

Pérez Díaz, V.; López Novo, J.P. (2003), *El Tercer Sector social en España*. Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.

Pettit, Ph. (1999), *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*. Paidós. Barcelona.

Putnam, R. (1993), *Making Democracy work*. Princeton University Press.

Rodríguez Cabrero, G. (2003), (coord.) *Las entidades voluntarias de acción social en España*. FOESSA. Madrid.

Rodríguez Cabrero, G. (2004), *El estado de bienestar en España: debates, desarrollo y retos*. Editorial Fundamentos. Madrid.

Ruiz Olabuénaga, J.I. (dir.) (2006), *El sector no lucrativo en España: una visión reciente*. BBVA. Bilbao.

Subirats, J. (1999) *¿Existe sociedad civil en España?* Fundación Encuentro. Madrid.

Tezanos, J. F. (2002), *La democracia incompleta: el futuro de la democracia postliberal*. Biblioteca Nueva. Madrid.

Villasante, T. R. (1995) *Las democracias participativas: de la participación ciudadana a las alternativas de la sociedad*. Ediciones HOAC. Madrid.

1 El presente texto se basa en las ideas expuestas en la ponencia “El educador social: ciudadano y agente de cambio social” presentada en el Vº Congreso de Educadores y Educadoras Sociales.

2 A pesar de los muchos avances conseguidos ser ciudadano hoy, a comienzos del siglo XXI, todavía es un privilegio. La expresión se refiere a las personas que nacen en las democracias avanzadas del “primer mundo”.

3 Como se señalaba anteriormente, es importante resaltar esta importante premisa: es el hecho de pertenencia a una comunidad política, un Estado, lo que garantiza el reconocimiento de los derechos. Aquellas personas que provienen de otros lugares del mundo tienen dificultades para conseguir su reconocimiento y sin ciudadanía, “sin papeles”, no hay derechos.

4 Conferencia recogida en Marshall y Bottomore (1998).

5 Recogida por Keynes en Alfred Marshall (1949) *Obras escogidas*. Mexico: FCE.

6 Ver entre otros, el texto ya clásico de Philip Petit *Republicanism*.

7 Ver Giner (1995).

8 Ver “España” en *El País* del 24 agosto 2007.

9 El último de ellos, al que los medios de comunicación han dedicado atención, el de la ONG francesa El arca de Zoé.

10 En expresión de Norman Johnson (1990).

11 Varios son los estudios que aportan cifras, como por ejemplo, los 215.000 puestos de trabajo remunerado que la Fundación Tomillo identificaba en su estudio publicado en el año 2000 *Empleo y trabajo voluntario den las ONG de acción social*, editado por el Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales.

12 Aunque deben citarse algunas importantes excepciones como la que movilizó a los ciudadanos contra la guerra de Irak.

Maite Montagut	Doctora en sociología Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales montagut@ub.edu
----------------	--